Z judikatury Nejv. a Nejv. správního soudu.

Úrazové pojištění.

Sděluje vrch. odb. rada dr. Oldřich Grec.

Právní moc zařazovacího výměru.

Promlčení úrazových pojistných příspěvků podle § 46 zák., čl. XIX. 1907.

Předmětem konkretního sporu jest předpis úrazových pojistných příspěvků z podniku A. Sz., »lesní manipulace na území Slovenska — a Podkarpatské Rusi«, za léta 1920 až 1925 včetně.

Župní úřad v K. zamítl odvolání podané podnikatelem do příslušného výměru zemské úřadovny pro pojištění dělníků na Slovensku v Bratislavě, žalovaný úřad pak vyhověl částečně odvolání podnikatele, to však pouze v tom směru, že zprostil podnikatele povinnosti platiti úrazové pojistné příspěvky za léta 1920 až 1922 z důvodů promlčení. Tím vyslovil žalovaný úřad také mlčky, že co do ostatního obsahu odvolání potvrzuje napadené rozhodnutí župního úřadu, a to z jeho důvodů, když ke svému výroku jiných důvodů nepřipojil. Bylo tedy naříkaným rozhodnutím také pravoplatně vysloveno, že námitky, týkající se otázky, zda podnik lesní manipulace, náležející A. Sz., podléhá úrazovému pojištění čili nic, jsou bezpodstatny a že právem vyměřil ústav z podniku tohoto příspěvky pojistné za léta 1923 až 1925 včetně.

Naříkané rozhodnutí napadají stížnostmi k Nejvyššímu správnímu soudu obě strany: podnikatel A. Sz. co do části potvrzující, zemská úřadovna pak co do části zrušující.

I. Stížnost podnikatele A. Sz-e.

Stěžovatel obmezuje se ve své stížnosti na námitku, že jeho podnik »lesní manipulace« není vůbec podnikem živnostenským, nýbrž podnikem zemědělským, který vůbec nepodléhá úrazové pojistné povinnosti. Námitku tuto pak blíže rozvádí a vytýká zejména také úřadu, že po této stránce nereagoval na jeho vývody v odvolání ministerském uplatňované. Vůči této námitce dlužno k tomu poukázati, že žalovaný úřad osvojiv si v tomto směru důvody nižší stolice správní, jak bylo shora vytčeno, vyslovil, že stěžovatel námitku toho obsahu, že podnik jeho nepodléhá úrazovému pojištění, nemůže účinně uplatňovati, poněvadž námitku takovou mohl vznésti pouze během odvolací lhůty předepsané proti výměru zařazovacímu, doručenému 10. října 1926, kdežto odvolání podané k župnímu úřadu bylo vzneseno opožděně teprve 2. listopadu 1926. Tím prohlásil župní úřad, pokud se týče i žalované ministerstvo, odvolání, pokud popírá povinnost k úrazovému pojištění, za nepřípustné z formálních důvodů proto, že otázka pojistné povinnosti podniku byla pravoplatně již rozřešena výměrem zařazovacím.

Proti tomuto výroku však neformuluje vůbec stížnost bodů stížních, nenamítajíc ani zejména, že by skutkový podklad položený za základ výroku tohoto, byl vadným.

Vývody stížnosti se zhušťují jen na věcné brojení proti úrazové pojistné povinnosti.

Na námitky tyto, týkající se merita otázky pojistné povinnosti, nemůže však Nejvyšší správní soud vejíti, poněvadž, jak bylo dovozeno, sluší pohlížeti na naříkané rozhodnutí po této stránce jen jako na výrok odmítající odvolání z důvodu práva formálního, jehož pod-

stata se nijak nezměnila tím, že úřad dal straně zároveň v druhé řadě věděti, jak posuzuje otázku pojistné povinnosti po stránce věcné (sr. Boh. A 1076/21, 1446/22, 1716/22 a 3517/24). Pak ale stížnost, která obsahuje toliko stížní body podle § 5 zák. o správním soudu nepřípustné, nutno odmítnouti podle § 21 zákona o právním soudě pro nepříslušnost tohoto soudu, při čemž se jen ještě poznamenává, že proti samému předpisu pojistných příspěvků neobsahuje stížnost zvláštních bodů stížních (§ 18 zákona o správním soudu).

II. Stížnost zemské úřadovny pro pojištění dělníků na Slovensku v Bratislavě.

Na sporu tu jest otázka, zda právo ústavu, aby stanoveny byly pojistné příspěvky z podniku lesní manipulace za léta 1920, 1921 a 1922, zaniklo 3letým promlčením po rozumu 3. odstavce § 46 zákonného čl. XIX. z r. 1907 čili nic.

Stížnost stojí v podstatě na stanovisku, že vznik závazku podnikatelova platiti příspěvky pojistné pojí se teprve k okamžiku doručení výměru zařazovacího ústavem, že ustanovení 3. odstavce § 46 zák. čl. IX. z r. 1907, normující 3letou lhůtu promlčení nevyměřených příspěvků úrazových, stalo se důsledkem pozdějšího předpisu § 10 nařízení vládního ze dne 14. července 1922, č. 199 Sb. z. a n., mlčky derogovaným a bezpředmětným a že pro promlčení úrazových příspěvků nevyměřených platí promlčecí lhůta 45letá podle analogie veřejných daní.

Námitky tyto neshledal však Nejvyšší správní soud opodstatněnými.

Všeobecně poznamenává Nejvyšší správní soud k námitkám těmto toto:

Poněvadž v daném případě sluší podle toho, co bylo již vyloženo shora pod I., vycházeti ze zásadního stanoviska, že podnik lesní manipulace, o který běží, podléhá ode dne 1. ledna 1920 úrazové pojistné povinnosti, bylo povinností zaměstnavatelovou, aby po rozumu § 12 zák., čl. XIX./1907, učinil do 8 dnů předepsanou přihlášku podniku úrazovému pojištění podrobeného. Nepodal-li, jak je nesporno, takové přihlášky, nastal důsledek v citovaném § 12 uvedený, že totiž je povinen mimo jiné ze svého hraditi veškeré pojistné příspěvky, které ode dne vstupu zaměstnanců do zaměstnání po dobu trvání pracovního poměru staly se splatnými. Ovšem ale ručí zaměstnavatel podle positivní normy 3. odstavce § 46 zák., čl. XIX. z r. 1907 za nevyměřené úrazové pojistné příspěvky po tři léta, počínajíc od vzniku jeho závazku. V konkretním případě je na sporu otázka, kdy vzešla platební povinnost zaměstnavatelova ohledně pojistných příspěvků za léta 1920, 1921 a 1922. Pro tuto otázku je směrodatným předpis § 10 vládního nařízení ze dne 14. července 1922, č. 199 Sb. z. a n., který stanoví, že podnikatelé jsou povinni zaplatiti u zemské úřadovny pro dělnické pojištění v Bratislavě tarifní pojistné do 14 dnů po uplynutí každého příspěvkového období.

Toto ustanovení má podle § 32 posléz uvedeného nařízení zpětnou platnost již ode dne 1. ledna 1920 a nutno ho proto v daném případě použíti na pojistné příspěvky připadající na sporná léta 1920, 1921 a 1922. Co sluší vyrozumívati výrazem »příspěvkového období«, vysvítá z § 19 ministerského nařízení č. 4790 z roku 1917: obdobím příspěvkovým míní se rok účetní. Podle toho nastala splatnost pojistných příspěvků za léta 1920, 1921 a 1922 dnem 1. ledna 1921, 1922 a 1923 a běžela do 14. ledna těchto roků. Teprve od tohoto okamžiku mohla počíti plynouti 3letá lhůta promlčecí, stanovená 3. odstavcem § 46 zák. čl. XIX. z roku 1907 (sr. Boh. A 6138/26).

Z toho vyplývá pro daný případ důsledek, že, jestliže ústav vyměřil pojistné příspěvky úrazové teprve výměrem ze dne 15. října 1926,

doručeným zaměstnavateli dne 21. října 1926, stalo se tak již v době, kdy 3letá promlčecí lhůta ohledně zadržených pojistných příspěvků za léta 1920, 1921 a 1922 již prošla a právo ústavu na stanovení dotyčných příspěvků již zaniklo. Tímto myšlenkovým postupem řídil se také žalovaný úřad, takže nelze shledati výrok jeho vyslovivší promlčení nevyměřených pojistných příspěvků úrazových za léta 1920, 1921 a 1922 nezákonným.

Již z těchto všeobecných úvah podává se neudržitelnost vývodů stížnosti, k nimž se v jednotlivostech uvádí:

Stížnost namítá nejprve, že z předpisů § 17, odst. 1., 19. a 20., ministerského nařízení č. 4790 z r. 1917 a § 19 nařízení státního pojišťovacího úřadu č. 13.101/1917 plyne, že platební závazek vzniká teprve zařaděním podniku, to stalo se v daném případě teprve výměrem ústavu ze dne 29. září 1926, doručeným podnikateli dne 10. října 1926, z čehož usuzuje stížnost, že teprve od tohoto dne může se mluviti o vzniku závazku a o počátku lhůty promlčecí. Nesprávnost tohoto názoru plyne již z hořejších vývodů, opírajících se o positivní předpis § 10 vládního nařízení č. 199/1922 Sb. z. a n., účinný již od 1. ledna 1920, jak také bylo vysloveno již ve shora citovaném nálezu Boh. A. 6138/26. Stěžovatel ostatně přehlíží, že pravoplatný výměr ústavu o zařadění podniku má podle vlád. nařízení ze dne 14. července 1922, č. 200 Sb. z. a n., taktéž zpětný účinek ode dne 1. ledna 1920. Předpisy, o které opírá stěžovatel svůj názor, sice mluví o podniku zařaděném, tomu však sluší rozuměti tak, že výměr, jímž ústav deklaratorně vyslovuje výši pojistného za určitou dobu, může býti vydán teprve, když ústav provedl zařadění podniku, neboť výše pojistného může se říditi jen sazbou podle provedeného zařadění vypadající. Skutečnost však, kdy ústav vydal výměr zařaďovací, není rozhodnou pro otázku vzniku závazku podnikatelova platiti úrazové příspěvky. Správnosti tohoto výkladu svědčí ostatně i úvaha, že by počátek lhůty promlčecí byl takto určován podle náhodného časového momentu, kdy ústav přikročí k zařadění podniku, takže by mohla lhůta promlčecí podle okolností počíti třeba po uplynutí několika desetiletí od založení podniku, podrobeného pojištění úrazovému, a závisel by tedy počátek lhůty promlčecí na náhodné disposici ústavu, což zajisté by nebylo v intencích právního institutu promlčení, které spočívá na myšlence zániku určitého práva nevykonáním jeho v určité přesně stanovené době, jejíž počátek nemůže záviseti na pouhé libovolné disposici oprávněného, nýbrž určuje se positivní disposicí zákona. Pro zaměstnavatele znamenalo by dodatečné placení příspěvků vyměřených třeba za dobu několika desetiletí těžké zatížení, které by mohlo v některých případech vésti případně k hospodářskému zhroucení podniku. Ke vzniku promlčení stačí podle pojmu jeho již právní možnost jistý nárok uplatňovati a tato možnost dána jest při nároku na pojistný příspěvek podle zásad, ovládajících strukturu úrazového pojištění po uplynutí kalendářního (účetního) roku, kdy směrodatné složky pro výpočet příspěvku byly objektivně již dány. Bylo tomu tak již za platnosti dřívějšího § 36 zák. čl. XIX/1907, který kladl vznik závazku podnikatelova platiti prémie pojistné do doby po skončení roku, za který ústav vypočetl veškerá vydání vzešlá ústavu (mimo administrační náklady, které nesl stát), včítaje v to i příslušnou částku ke tvoření reservního fondu, a výdaje takto vypočtené rozvrhl a poměřil na jednotlivé podnikatele v poměru k tarifové sazbě podniku a k úhrnu mezd v onom roce vyplacených. Podobně i pozdější předpis § 10 vládního nařízení č. 199/1922 Sb. z. a n. spočívá na myšlence, že možnost uplatňování nároku na pojistné příspěvky, směrodatná pro vznik závazku podnikatelova, klade se již do doby po skončení příspěvkového období, t. j. po skončení účetního roku. Nevyžaduje se však k tomu, aby závazek podnikatelův již předem

přesně číselně dal se vypočísti, jak míní stížnost. Přesný výpočet děje se teprve výměrem platebním, který pouze deklaruje závazek podnikatelův, v z n i k l ý j i ž e x l e g e.

Stížnost sama nucena je přiznati, že § 10 vládního nařízení, čís. 199/1922 Sb. z. a n. stanoví automatickou platnost příspěvků úrazových a že výměr platební nemá povahy konstitutivní, nýbrž jen deklarativní. Proto také neobstojí ani námitka, že vznik závazku platiti příspěvky úrazové za léta 1920 a 1921 sluší klásti teprve ke dni 26. července 1922, kdy nařízení vládní č. 200/1922 Sb. z. a n. zavádějící příspěvkovou sazbu se zpětnou účinností od 1. ledna 1920, bylo uveřejněno. Nejvyšší správní soud vyslovil také již v nálezech Boh. A 6561/27 a 6853/27, na něž se stěžovatel podle § 44 jednacího řádu odkazuje, že na citované nařízení nelze se k podpoře názoru, že promlčecí lhůta počala běžeti teprve dnem vyhlášení nařízení, č. 200/1922 Sb. z. a n., s úspěchem odvolávati, poněvadž ani výslovně, ani obsahově nijak se nedotýká ustanovení 3. odstavce, § 46 zák., čl. XIX/1907. Ostatně kdyby i pec inconcessum se vycházelo ze stanoviska stížnosti, že závazek platiti příspěvky úrazové za léta 1920 a 1921 vznikl teprve dne 26. července 1922, nebránila by ani ta skutečnost dokonanému tříletému promlčení, když ústav přistoupil k vyměření příspěvků teprve v měsíci říjnu 1926.

Neobstojí ani další námitka, že výhoda promlčení kratšího v zákoně stanovená, chrání jen dlužníka loyálního, který řídě se zákonem včas přihlásil svůj podnik k úrazovému pojištění, že však v případě opačném, kdy nejde o postup normální, dopouští se strana deliktů, vytčených v hlavě XVII., zák. čl. XIX/1907, čímž se prý obligace vznikající z neplnění zákona stává obligací zvláštní ex delicto, která se promlčuje v maximální lhůtě 32leté a na kterou se nevztahují předpisy o promlčení příspěvků řádně přiznaných. Znění odstavce 3. § 46 zák. čl. XIX/1907, pojí zánik práva ústavu vyměřiti úrazové pojistné příspěvky bezvýhradně ke skutečnosti té, že uplynulá 3 léta od vzniku závazku zaměstnavatelova, nerozeznává však po stránce subjektivní nijak, zda dlužník zachoval se podle předpisů zákonných čili nic. Výhoda promlčení jde tedy k duhu i dlužníku, který nepřihlásil podnik k úrazovému pojištění, když splněny jsou objektivní předpoklady citované normy a není otázka promlčení závazku platiti povinné příspěvky nijak dotčena jinakými důsledky právními, které zákon o úrazovém pojištění pojí k opominutí strany, pokud se týče k jednání protivícímu se předpisům zákona, zejména po stránce posuzování chování se strany ve světle trestních ustanovení podle hlavy XVII. Mělo-li by nesprávné chování zaměstnavatelovo míti nějaký reflex i na otázku promlčení, musilo by to býti v zákoně výslovně stanoveno, jako se to stalo na příklad pro obor úrazového pojištění v zemích historických stanovením vyšší 10leté lhůty promlčecí v případech 2. odstavce § 3 zákona ze dne 8. února 1909, č. 29 ř. z., nebo pro obor pojištění zaměstnanců pro případ nemoci, invalidity a stáří § 176, zákona ze dne 9. října, č. 221 Sb. z. a n.

Poukazuje-li stěžovatel na výklady dr. Teznera »Das oesterr. Administrativverfahren«, vyd. 1922, str. 488—493, dlužno k tomu poznamenati, že Tezner pojednává tu jen o promlčení při dodatečných předpisech veřejných dávek pod zórným úhlem speciálního zákona ze dne 18. března 1878, č. 31 ř. z., který má pro obor promlčení přímých daní, daní spotřebních, tax, kolků a poplatků zvláštní ustanovení. Ustanovení tato majíce na zřeteli speciální úpravu promlčení nedají se však analogicky vztáhnouti na daný případ. K námitce objektivní i subjektivní nemožnosti ústavu vymáhati příspěvky úrazové podle zásady »agere non valenti non currit praescriptio« se ostatně podotýká, že podle § 20 zák. čl. XIX/1907 má i zemská úřadovna pro dělnické pojištění právo dozírati na zaměstnavatele, kterak plní

povinnosti zákonem mu uložené, a může podnik za účelem tohoto dozoru kdykoli dáti prohlédnouti, zejména jest oprávněna svými vyslanými orgány dáti podniky prohlédnouti, aby se zjistila pojistná povinnost.

Z toho se podává, že nebyla vyloučena možnost ústavu revisí podniku kdykoli vykonanou zjistiti, že podléhá úrazovému pojištění a že se tak mohlo státi dříve než koncem roku 1926, aspoň v takové době, aby se zabránilo tříletému promlčení. Z výkladů těchto plyne neopodstatněnost námitky, že peřdpis 3. odstavce § 46 zák. čl. XIX/1907 slušelo by obmeziti jen na případy normálního postupu, kdy podnikatel včas svůj podnik přihlásil k pojištění, a ústav opominul ve lhůtě tříleté příspěvky vyměřiti.

Tím padají i další vývody stížnosti, přimykající se k tomuto omylnému předpokladu.

Stížnost dochází pak ke konci svých vývodů k závěru, že ustanovení § 10 vlád. nařízení, č. 199/22 Sb. z. a n., které prý přineslo do posavadního stavu zákonodárství podstatnou změnu v ten rozum, že také výměry příspěvků úrazových shodně s výměry příspěvků nemocenských nabyly povahy deklaratorní, nutno uvésti v souhlas se strukturou promlčení upraveného v 3. odstavci, § 46 zák., čl. XIX/1907. Věta druhá tohoto odstavce, pojednávající o promlčení nevyměřených příspěvků úrazových, sice nebyla zrušena, stala se však prý mlčky derogovanou a bezpředmětnou. Proto platí prý pro promlčení úrazových příspěvků, nevyměřených formálním výměrem promlčecí lhůta 5letá podle analogie veřejných daní (§ 45 zák. čl. XI z r. 1909, § 37 zák. čl.LIII/1912) pro budoucnost 4letá podle § 277 zák. č. 76/1927.

Názoru tomu nelze přisvědčiti.

Bylo již shora dolíčeno, že ani vládní nařízení č. 199/1922, ani č. 200/1922 Sb. z. a n. nezměnilo ničeho na předpisu § 46 zák. čl. XIX. a z r. 1907 o promlčení úrazových příspěvků. Podává se to zřejmě z § 11 nařízení vládního č. 199/1922 Sb. z. a n., který zabývá se speciálně novelisací § 46 zák. čl. XIX/1907, ponechává však ustanovení 3. odstavce, § 46, zák. čl. XIX/1907 nezměněně v platnosti. Tak také vyslovil již Nejvyšší správní soud v nálezech Boh. A 6561/27 a 6853/27 shora citovaných. Za tohoto stavu zákonodárství nelze se zabývati úvahami, zda ponechání předpisu o promlčení nevyměřených příspěvků odpovídá povaze instituce promlčení, a odpadá ovšem také úvaha o možnosti analogie promlčecí lhůty 5leté pro veřejné daně.

Byla proto stížnost pod odst. II. zmíněná zamítnuta jako bezdůvodná.

(Nález Nejv. správ. soudu ze dne 9. května 1930, č. 7622/30.)

Pojištění nemocenské, invalidní a starobní.

(Sděluje dr. J. Lašťovka.)

Nemocenské pojišťovny nejsou úřady správními.

Zákon čís. 221/1924 ani v citovaném § 239, ani na jiném místě nestanoví praeklusivní lhůty k podání stížnosti do výměrů pojišťovny na politický úřad I. stolice. Žalovaný úřad je názoru, že lhůtu tu stanoví § 6 zák. čl. XX z roku 1901. Názoru tomu nelze přisvědčiti. i když zákonný čl. XX/1901 podle svého nadpisu jedná »o zjednodušení správního řízení«, vychází z celé konstrukce zákona toho, zejména z doslovu §§ 2, 3, 5, 7—10 a z §§ 31 až 35 části páté o provedení zákona, že zákonodárce měl při tom na mysli jen řízení před vrchnostmi čili úřady správními ve vlastním slova smyslu. totiž úřady státními a orgány samosprávy teritoriální, a že tudíž oněch předpisů použíti jest jen tehdy, když jde